

## INFORMARE IL MONDO. IL RUOLO DEI “LIBRI BIANCHI” DEL GOVERNO CINESE

Guido Samarani - *Università Ca' Foscari Venezia*

*This paper discusses the role and importance of the “white papers”, published by the State Council Information Office, within the general context of the development and changes in China’s foreign policy and world vision during the last decades. In particular, it analyses three important “white papers” published during the last years, as part of Beijing’s efforts to provide better and more detailed informations to the outside world and improve China’s image internationally as a country which combines development and peace.*

### *Le origini*

I “libri bianchi” (*white papers*, in cinese *baipishu* 白皮书) sono pubblicazioni ufficiali del Governo cinese che mirano ad informare il mondo esterno sulla visione di Pechino circa una ampia e variegata serie di questioni e problemi, in diversi casi oggetto di critiche e polemiche tra la Cina ed altri paesi ed organizzazioni regionali ed internazionali. Non a caso il primo “libro bianco” è stato reso pubblico nel 1991, in una fase in cui l’eredità della crisi di Tian’anmen continuava a pesare negativamente sull’immagine cinese nel mondo, ed ha riguardato il tema dei “diritti umani”, una delle questioni più “calde” nel confronto Cina-Occidente. In questi poco meno di 30 anni (l’ultimo “libro bianco” risulta del luglio 2018) sono stati pubblicati oltre 100 documenti, relativi a numerosi e diversi aspetti, interni ed internazionali, della politica e della strategia cinesi ([www.china.org.cn](http://www.china.org.cn))

La cura e responsabilità di tali pubblicazioni è affidata all’Ufficio informazione del Consiglio per gli affari di stato, ossia il Governo cinese (The State Council Information Office, People’s Republic of China, in cinese 中华人民共和国国务院新闻办公室), una delle tante strutture amministrative che dipendono dal potere esecutivo. Tale Ufficio (in sigla SCIO, vedi sito [www.scio.gov.cn](http://www.scio.gov.cn)) è stato creato nello stesso 1991, in seguito al processo di unificazione – come mette in luce Shambaugh<sup>1</sup> – tra la precedente struttura amministrativa operante nel settore dell’informazione con lo External Propaganda Leading Group, il cui ruolo era di coordinare l’attività di propaganda esterna. I

compiti dello SCIO sono legati in particolare a:

- stimolare i media cinesi nell’opera di informazione della comunità internazionale riguardo la politica estera e gli sviluppi interni della Cina;
- aiutare i giornalisti stranieri nel lavoro di informazione sulla Cina;
- incoraggiare i media cinesi nell’approfondire la conoscenza del popolo cinese sul mondo esterno

L’attuale Direttore del SCIO è Xu Lin 徐麟 (1963-), che per anni ha ricoperto un ruolo chiave nel settore degli affari legati al cyberspazio tanto da essere definito dal *South China Morning Post* come “China former internet tsar”.<sup>2</sup> Xu è stato nominato al vertice del SCIO nell’agosto 2018: a lui è stato affidato l’importante e delicato compito di promuovere in modo più efficace e sostanzioso l’immagine della Cina nel mondo, agendo in stretta sintonia con Xi Jinping con il quale aveva lavorato in passato a Shanghai. Da alcuni anni Xu Lin è peraltro anche Vicedirettore di quello che per lungo tempo è stato ricordato nella definizione ufficiale inglese come Propaganda Department e che ora è indicato come Publicity Department, una delle articolazioni operative più importanti del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese.

### *I “libri bianchi” e la visione cinese del mondo*

Tra gli oltre 100 “libri bianchi” pubblicati, una dozzina hanno a che fare in modo pieno o largamente prevalente con la politica estera cinese. Di questi, alcuni riguardano le relazioni economico-commerciali internazionali del paese, altri questioni specifiche quali quelle territoriali con Giappone, Filippine ed altri paesi dell’area, altri ancora rapporti con aree specifiche (ad esempio Unione Europea ed Africa).

Quelli più rilevanti da un punto di vista generale e strategico appaiono tre: “China’s Peaceful Development” del settembre 2011 (aggiornamento ed approfondimento del documento pubblicato nel dicembre 2005 con il titolo “China’s Peaceful Development Road”),




che traccia le linee portanti dell'impegno finalizzato a legare assieme "modernizzazione" e "sviluppo pacifico"; "China's Arctic Policy" del gennaio 2018, simbolo della crescente attenzione da parte di Pechino verso quei territori e più in generale verso nuove aree di interesse; e infine il recentissimo (24 settembre) "The Facts and China's Position on China-US Trade Friction" che fa il punto sulla posizione cinese verso le politiche economiche e commerciali dell'Amministrazione Trump. E' su questi che ci soffermeremo nelle pagine che seguono.

Il primo "libro bianco" si articola in cinque parti: la prima (The Path of China's Peaceful Development: What It Is About) mira a spiegare il significato della scelta operata la quale – si sottolinea – ha radici profonde nella storia della civiltà cinese, caratterizzata sin dalle origini per essere duratura, inclusiva e aperta; la seconda (What China Aims to Achieve by Pursuing Peaceful Development) evidenzia come l'obiettivo essenziale sia di promuovere sviluppo ed armonia all'interno e cooperazione e pace in campo internazionale; la terza (China's Foreign Policies for Pursuing Peaceful Development) si sofferma più in dettaglio sui caratteri essenziali del "nuovo mondo" che si intende contribuire a realizzare: eguaglianza politica di tutti gli stati, grandi e piccoli, forti e deboli, nell'ambito della comunità internazionale; cooperazione in campo economico e trasformazione delle opportunità offerte dal processo di globalizzazione in uno strumento che consenta eguaglianza di benefici per tutti (*win-win process*); promozione del progresso dell'umanità muovendo dal rispetto per le diversità esistenti nel mondo; impegno per la cooperazione regionale e al fine di creare positive relazioni con i paesi confinanti (un tema ovviamente centrale per il ruolo della Cina in Asia orientale e più in generale nel continente asiatico). La quarta parte (China's Path of Peaceful Development Is a Choice Necessitated by History) esplicita come lo "sviluppo pacifico" sia un percorso non solo radicato nella storia della civiltà cinese ma anche essenziale per il futuro della Cina e come essa non possa svilupparsi in modo isolato dal

mondo così come il globo non possa crescere in senso globale senza il contributo di Pechino; infine la quinta parte (What China's Peaceful Development Means to the Rest of the World) chiarisce ulteriormente come la strategia dello "sviluppo pacifico" significhi per il popolo cinese percorrere una via diversa da quella seguita in passato da parte delle grandi potenze, ossia la via dell'egemonia, e come non esista un unico e solo modello di sviluppo.

Cerchiamo di esaminare pur in modo essenziale reazioni e commenti al "libro bianco" all'esterno della Cina, poggiando su alcuni esempi assai rappresentativi. Il primo è quello di *The Diplomat*, notoriamente molto critico verso la Cina: in un articolo a firma di Trefor Moss pubblicato nel settembre 2011,<sup>3</sup> viene duramente messa in dubbio la sincerità cinese sottolineando tra l'altro come l'affermazione di non ricorrere a qualsiasi forma di aggressione sia contraddetta dalle azioni concrete nel Mare della Cina meridionale e come la cosiddetta "politica della non ingerenza negli affari interni" di altri paesi sia anch'essa negata di fatto da attività che hanno teso e tendono a rifornire di armi diversi regimi autoritari e dittatoriali. Il secondo esempio è rappresentato da un articolo assai più articolato ed equilibrato di quello succitato e pubblicato sul *Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies* (Australia): in esso, l'autore evidenzia come "sviluppo pacifico" e crescita delle tendenze più assertive in politica estera durante gli ultimi anni non necessariamente sono antitetice ma al contrario possono essere concepite come un insieme strategico in cui questi due elementi convivono e si alternano a seconda dei momenti, come dimostra ad esempio il caso – al centro dell'articolo – dell'approccio di Pechino alla crisi ucraina.<sup>4</sup>

Il terzo caso è un interessante prodotto (tesi di Master) di un giovane studioso cinese (Jing Jing) dell'Università danese di Aalborg:<sup>5</sup> l'autore si sofferma sulle prevalenti reazioni negative occidentali al "libro bianco" del 2011 ed afferma che con questo appare chiaro l'intento di rispondere alle tesi statunitensi sulla "minac-



cia cinese” (*China threat*, in seguito declinato in modo più sottile come *China’s responsibilities*), tesi che avevano già preso corso in particolare con la presidenza di George W. Bush jr. nell’ambito dell’emergere del pensiero neoconservatore e che hanno trovato nuovo alimento con la Presidenza Trump anche se in un diverso contesto. Infine, interessante appare l’analisi del prof. Hiroko Hokuda che sulla rivista *Global Media China*<sup>6</sup> esamina l’approccio di vari media in lingua inglese sul tema dell’ascesa di Pechino, rilevando come nonostante i vari sforzi cinesi finalizzati a creare un contesto conciliatorio di tale ascesa la larga parte dei media in lingua inglese hanno continuato ad alimentare nell’opinione pubblica occidentale un crescente sentimento di ansia e preoccupazione accompagnato dal forte richiamo alla Cina di assumersi le proprie responsabilità (*responsible stakeholder*), il che di fatto significa – sottolinea l’autore – che nell’ambito dell’attuale assetto globale l’ascesa cinese può essere accettata e consentita da parte americana finché opera all’interno delle regole definite, mentre Pechino a sua volta ribatte che tali regole sono state stabilite sulla base delle esigenze e volontà egemoniche di Washington.

E’ stato osservato da più parti come, rispetto al documento del 2005, in questo “libro bianco” del 2011 sia fornito un chiaro elenco dei cosiddetti *core interests* (in cinese *hexin liyi* 核心利益)<sup>7</sup> ai quali nel corso degli anni è stata sempre più data rilevanza da parte di Pechino, in quanto insieme di interessi che rappresentano il limite oltre il quale la Cina ritiene non negoziabile la propria posizione su temi rilevanti di politica internazionale.<sup>8</sup> Peraltro, come è stato messo in evidenza, l’evoluzione del significato e dell’importanza dei *core interests* si presta a diverse interpretazioni anche se tendenzialmente appare il riflesso del confronto tra posizioni più moderate e più radicali in seno alla dirigenza cinese.<sup>9</sup>

Il secondo esempio riguarda il “libro bianco” su “China’s Arctic Policy”. Esso è articolato in quattro parti essenziali che trattano della situazione e dei mutamenti in corso nel-

l’area, dell’approccio cinese e della sua strategia (protezione dell’ecosistema, uso legale e razionale delle risorse, partecipazione della Cina alla *governance* internazionale e suo impegno per il mantenimento della pace e della stabilità). Nella premessa si sottolinea come il riscaldamento globale ha reso più acuta la “questione artica” facendola diventare strategica per vari aspetti (valore economico, ricerca scientifica, ambiente, risorse naturali, passaggi marittimi, ecc.): da qui il fatto che l’Artico non può più essere considerato oggetto di interesse solamente per gli stati interessati ma anche per quelli che sono al di fuori della regione artica, essendo ormai sempre più un tema con profonde implicazioni globali ed internazionali.

Il forte e motivato interesse di Pechino per l’area è ulteriormente discusso ed esplicitato nella seconda parte del documento (“China and the Arctic”), in cui la Cina viene definita un “near-Arctic State”. Viene enfatizzato come i mutamenti intervenuti ed in corso nell’Artico abbiano un molteplici impatto su ambiente, clima e sugli interessi economici (in particolare relativi all’industria marittima ed alla pesca) cinesi; inoltre viene ricordato che, in quanto membro del Consiglio di sicurezza dell’ONU, la Cina ha il dovere di sostenere e promuovere sicurezza e pace in tutte le parti del pianeta. Non mancano riferimenti storici: la Cina ha aderito nel 1925 allo Spitsbergen (Svalbard) Treaty, firmato dopo la fine della Prima guerra mondiale, con il quale si affidava alla Norvegia la sovranità dell’area garantendo tuttavia vari diritti ai paesi firmatari; inoltre ha promosso negli ultimi anni numerose spedizioni scientifiche attraverso la nave *Xue long* (Dragone di neve) e nel 2004 ha creato una stazione artica denominata Fiume Giallo, la quale è dotata di laboratori, magazzini e di un osservatorio e può ospitare una ventina di persone.

Tra le numerose analisi e commenti al “libro bianco” si segnala quello preparato dal Research Service del Parlamento europeo nel maggio 2018 ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)). In esso si mette in particolare in luce come la Cina, non godendo di sovranità territoriale e altri diritti



collegati nell'area, si stia impegnando per colmare tale lacuna. A tal fine, essa "has developed a self-defined Arctic identity as a 'near-Arctic state'" e nel 2013 ha ottenuto lo status di paese osservatore in seno al Consiglio artico. Il documento europeo sottolinea inoltre, come il progetto di Pechino sia di costruire una "Polar silk road" che colleghi la Cina con l'Europa via Artico nell'ambito della "Maritime Silk Road" tracciata sin dal 2013, dando vita di fatto ad una internazionalizzazione del governo regionale dell'area.

Tra gli studiosi più attenti e preparati sul tema va segnalato il lavoro di Anne-Marie Brady (University of Canterbury, Nuova Zelanda), culminato nel 2017 nel suo *China as a Polar Great Power*.<sup>10</sup> In esso l'autrice apre di fatto una nuova frontiera nell'analisi della "nuova era" della politica estera cinese mostrando come Pechino guardi all'area come ad uno spazio vitale per i propri interessi nel campo della navigazione e della pesca così come nello sfruttamento delle risorse energetiche; inoltre, la Cina pone in tal modo un nuovo mattone lungo il percorso per accrescere la propria potenza globale, un elemento questo – come da più parti si sottolinea – che sembra essere stato sinora erroneamente sottovalutato da Washington.

Infine, il terzo "libro bianco" si innesta in modo profondo nell'ambito della crescente contesa tra USA e Cina su varie questioni, ed in particolare con l'insediamento dell'Amministrazione Trump di quelle legate alle politiche economico-commerciali, del protezionismo, ecc. Il recentissimo documento si articola in sei sezioni, nelle quali da una parte si mette in luce l'importanza della cooperazione bilaterale in campo economico-commerciale e l'impegno di Pechino per consolidare tale cooperazione e dall'altra si attacca duramente l'approccio della nuova amministrazione accusandola di pratiche protezionistiche e di "trade bullyism", approccio che rischia – si enfatizza – di danneggiare le relazioni bilaterali e l'economia globale sull'altare di un'assurda ed inconcepibile della strategia dell' "America first".

E' evidentemente troppo presto per misurare l'impatto di questo "libro bianco" e le varie reazioni e risposte che ne seguiranno. Appare tuttavia interessante notare, al fine dei possibili sviluppi della questione, che nella conferenza stampa di presentazione del "libro bianco" tenutasi il 25 settembre, il Viceministro cinese del commercio ([https:// news.cgtn.com/news](https://news.cgtn.com/news)), Fu Ziying, ha messo in evidenza come sia naturale che paesi con sistemi così diversi possano avere delle divergenze anche importanti, ma che di fronte a ciò l'unico strumento positivo sia quello del confronto costruttivo e del dialogo, e come il primo passo – che spetta agli USA – sia quello dell'avvio di un nuovo round di discussioni bilaterali sui temi delle politiche commerciali.

## Bibliografia

- Brady, Anne-Marie, *China as a Polar Great Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- Danner, Lukas K., "Rising assertiveness versus peaceful development: Making sense of China's ambivalent international behaviour", *The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, vol. 12, n. 1 (2016), pp. 23-44.
- Jin Jing, *Chinese and Western Interpretations of "Peaceful Development": A Clash of Rules and Rule*, Master thesis. Aalborg University, 2013.
- Okuda, Hiroko, "China's 'peaceful rise/peaceful development': A case study of media frames of the rise of China", *Global media China*, vol. I, 1-2 (2016), pp. 121-138.
- Shambaugh, David, "China's Propaganda System: Institutions, Processes and Efficacy", *China Journal*, 57 (January 2007), pp. 25-58.
- The State Council, The People's Republic of China, *China's Peaceful Development*, September 6 2011, [www.english.gov.cn/archive/whitepaper](http://www.english.gov.cn/archive/whitepaper)
- The State Council, The People's Republic of China, *China's Arctic Policy*, January 26 2018, [www.english.gov.cn/archive/whitepaper](http://www.english.gov.cn/archive/whitepaper)
- The State Council, The People's Republic of China, *The Facts and China's Position on China-US Trade Friction*, September 26 2018, [www.english.gov.cn/archive/whitepaper](http://www.english.gov.cn/archive/whitepaper)

## Note

<sup>1</sup> David Shambaugh, “China’s Propaganda System: Institutions, Processes and Efficacy”, *China Journal*, 57 (January 2007), pp. 25-58.

<sup>2</sup> *South China Morning Post*, 21 August 2018, <https://www.scmp.com>

<sup>3</sup> Trefor Moss, “China’s ‘Peaceful White Paper’”, 6 September 2011, <https://thediplomat.com>.

<sup>4</sup> Lukas K. Danner, “Rising assertiveness versus peaceful development: Making sense of China’s ambivalent international behaviour”, *The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, vol. 12, n. 1 (2016), pp. 23-44.

<sup>5</sup> Jin Jing, *Chinese and western Interpretations of “Peaceful Development”: A Clash of Rules and Rule* (Master thesis. Aalborg University, 2013).

<sup>6</sup> Hiroko Okuda, “China’s ‘peaceful rise/peaceful development’: A case study of media frames of

the rise of China”, *Global media China*, vol. I, 1-2 (2016), pp. 121-138.

<sup>7</sup> Nel “libro bianco” del 2011 si indicano i seguenti temi: *state sovereignty, national security, territorial integrity and national reunification, China’s political system established by the Constitution and overall social stability, and the basic safeguards for ensuring sustainable economic and social development*.

<sup>8</sup> Jinhang Zeng, Yuefan Xiao, Shaun Breslin, “Securing China’s core interests: the state of the debate in China”, *International Affairs*, vol.91, n. 2 (March 2015), pp. 245-266.

<sup>9</sup> Si veda al riguardo tra gli altri l’analisi di Robert D’A. Henderson, “China: Great Power Rising”, in B.D.J. McKercher (ed.), *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft* (London and New York, Routledge, 2012), pp. 64-75.

<sup>10</sup> Anne-Marie Brady, *China as a Polar Great Power* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).



In basso: La nave oceanografica polare cinese *Xue Long* in sosta per effettuare misurazioni e ricerche, 15 gennaio 2019, AFP